

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANTABRIA

MARCOS GÓMEZ PUENTE

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. Gobierno nuevo, compás de espera. 2. La prórroga del Plan Energético Regional (PLENERCAN). 3. Los nuevos límites territoriales del Plan de Ordenación del Litoral (POL). 4. El contenido ambiental de la nueva Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

1. Gobierno nuevo, compás de espera

Si hemos de juzgar por las iniciativas y actuaciones de interés político y jurídico para el ordenamiento ambiental, que son escasas, parece posible concluir, como idea general de esta crónica, que la región no ha salido todavía del estado de transición o cambio que sucedió a los comicios autonómicos de 2011.

El proceso de reorganización de la Administración y de renovación de sus cargos directivos —que han de formar sus equipos y tomar conocimiento directo de la situación en que se hallan los asuntos de su competencia para estar en condiciones de definir sus prioridades y plan de actuación e impulsar las actuaciones normativas o ejecutivas que consideren necesarias— lleva su tiempo y determina, aun cuando no se vea afectado el cotidiano u ordinario funcionamiento de la Administración pública, una cierta ralentización o adormecimiento de la iniciativa pública, limitada también, probablemente, por los condicionamientos presupuestarios que impone la crisis económica por la que pasamos.

Pero el tiempo corre y este compás de espera debería llegar a su fin cuando va a cumplirse ya casi un año desde la celebración de aquellos comicios y la aprobación por Decreto de Presidencia 11/2011, de 30 de junio, de las directrices generales para la acción del Gobierno regional, entre las que se incluían algunas bien precisas en el orden ambiental: (i) la definición de criterios para afrontar la cuestión de los derribos (ejecución de estos e indemnización a los afectados; (ii) la reactivación del suelo destinado a usos productivos, equipamientos socioculturales y espacios ambientalmente cualificados; (iii) el Pacto de Calidad Ambiental para Torrelavega y su comarca; (iv) la evaluación económico-financiera de las obras de la llamada Autovía del Agua; (v) la planificación de nuevas actuaciones para el sector forestal; (vi) la supresión de la fiscalidad de las bolsas de plástico; (vii) la elaboración del nuevo Plan Energético Regional; y (viii) el fomento de la inversión empresarial en nuevas estructuras turísticas, como campos de golf, con iniciativa y financiación privadas.

Debemos suponer que los equipos formados están ya trabajando en la línea marcada por estas directrices, pero, como se ha dicho, por el momento es muy poco lo que se ha

traslucido en el boletín oficial de la región, con la salvedad de las disposiciones — alguna de ellas significativa, ciertamente— contenidas en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas y en un par de decretos para prorrogar la vigencia del plan energético regional y actualizar los límites físicos del plan que ordena el territorio litoral. De todas ellas daremos cuenta un poco más adelante.

No hay otras disposiciones de interés para esta crónica, ni siquiera las otrora más habituales órdenes departamentales para la convocatoria de ayudas públicas de finalidad o interés ambiental.

De la actividad del Parlamento regional, por último, quizá lo más destacable sea la presentación de la Memoria de actividades de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria en 2010, en la que se advierte un ligero crecimiento de los procedimientos por delitos contra el medio ambiente (con disminución de los delitos contra la ordenación del territorio) y el aumento de las denuncias privadas por actuaciones urbanísticas ilegales (siendo la construcción en suelo rústico el objeto más habitual de las denuncias). También resulta interesante el dato del número de incendios forestales habidos en la región (816 en 2010, aunque 764 de ellos fueron de menos de una hectárea).

2. La prórroga del Plan Energético Regional (PLENERCAN)

En efecto, por Decreto 173/2011, de 22 de diciembre, se ha prorrogado la eficacia del PLENERCAN (hasta que se apruebe el nuevo Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria, cuya necesaria evaluación ambiental estratégica está en curso). Parece oportuno recordar la polémica originada por uno de los ejes del Plan, la instalación de parques eólicos. En 2008 el Gobierno encargó a la Universidad de Cantabria un estudio estratégico para identificar, en siete ámbitos territoriales, asentamientos eólicos para instalar hasta 1.500 MW. Y con los resultados del estudio, el Decreto 19/2009, de 12 marzo, reordenó la instalación de parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, sometiénola a un concurso público de asignación de potencia eólica; esto es, las empresas interesadas concursarían para conseguir que les fuera reconocido el derecho exclusivo a instalar en cada uno de los ámbitos territoriales identificados como aptos para la generación una determinada cota o capacidad de generación. Pero dicho Decreto no determinaba la potencia ni la capacidad de generación que finalmente podría

instalarse en la región, ni tampoco la ubicación exacta de los futuros parques, aunque introducía un procedimiento concursal para limitar y distribuir territorialmente la concurrencia de las empresas asignándoles una potencia eólica.

Así, solo las empresas a las que se les hubiera asignado potencia eólica estarían en condiciones de solicitar luego autorizaciones para instalar parques eólicos en las zonas y hasta las cotas máximas de generación que se les hubieran asignado, sin que la asignación de potencia eólica prejuzgara por sí sola el otorgamiento de las autorizaciones para la construcción y explotación de los parques eólicos que puedan instalarse en la zona territorial asignada, ni concediera al titular ningún tipo de derecho sobre el otorgamiento de dichas autorizaciones o por la eventual denegación de estas. En virtud de la aplicación del Decreto, en junio de 2009 se convocó un concurso público para la asignación de un máximo de potencia eólica de 1.400 MW distribuidos en siete zonas territoriales, y surgió una polémica alimentada, sobre todo, por la sustancial diferencia entre la potencia que se ha previsto asignar o repartir (1.400 MW) y la que el PLENERCAN 2006-2011 preveía instalar (300 MW).

Dicha convocatoria fue impugnada por la asociación ecologista ARCA en sede contencioso-administrativa, solicitándose la suspensión cautelar del concurso. Esta suspensión fue denegada mediante Auto de 13 de octubre de 2010, resolviéndose el concurso a finales de 2010 con la asignación de potencia a las empresas ganadoras. Y dicho Auto, impugnado en reposición, ha sido confirmado por otro de 24 de marzo de 2011..., si bien sigue pendiente de resolución el recurso contencioso-administrativo contra la convocatoria misma. En cualquier caso, al hilo de la polémica sobre la excesiva instalación de plantas eólicas, es preciso recordar que es el PLENERCAN el instrumento que fija el “techo” de capacidad a instalar en la región y que es la vigencia de este último instrumento, precisamente, la que ha sido prorrogada, lo que cierra el paso, por el momento, a un techo superior.

3. Los nuevos límites territoriales del Plan de Ordenación del Litoral (POL)

La otra disposición es el Decreto 174/2011, de 22 de diciembre, que ha actualizado los límites del Plan de Ordenación del Litoral como consecuencia de la aprobación del PORN del Parque Natural de Oyambre. El artículo 3.2 de la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (POL), prevé que puedan

incluirse en su ámbito territorial suelos que, por su propia ordenación urbanística, hubieran quedado excluidos si se modificaba dicha ordenación. Pues bien, aprobado el PORN del Parque Natural de Oyambre, el municipio de Val de San Vicente promovió la inclusión en el ámbito de protección del POL de los terrenos afectados por dicho PORN que se extienden también sobre los municipios de San Vicente de la Barquera, Valdáliga y Comillas, con la zonificación establecida por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

4. El contenido ambiental de la nueva Ley de Medidas Fiscales y Administrativas

Entre las pocas novedades normativas del período es preciso dar cuenta de la Ley de Cantabria 5/2011, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, aprobada en decurso paralelo con la Ley de Presupuestos para 2012 —sobre la significación económica de estos, véase la crónica inmediatamente anterior—, que lleva a cabo varias modificaciones singulares del ordenamiento ambiental.

La primera de ellas afecta al ámbito objetivo de la evaluación ambiental tanto de proyectos, actividades e instalaciones como de planes y programas.

La Ley de Cantabria 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado, contiene un anexo B en el que, partiendo del listado contenido en la legislación estatal básica, se relacionan los tipos de planes y programas (anexo B1) y de proyectos, actividades e instalaciones (anexo B2) sujetos a evaluación ambiental. Pues bien, la disposición final primera de la Ley deslegalizaba estos listados y autorizaba al Gobierno a modificarlos, respetando lo dispuesto en la legislación estatal básica y comunitaria, “para adecuarlos al progreso y estado de la técnica y para mantener o mejorar los criterios de protección ambiental resultantes de ellos”, habilitación genérica que ahora ha sido ampliada al autorizarle también a modificarlos “cuando ello fuera necesario para actualizar, mejorar o aclarar su contenido con el fin de lograr una eficaz protección del medio ambiente” (art. 8.3 Ley 5/2011).

Pero es novedad aún más importante la generalización de la evaluación caso por caso, ya que a partir de ahora, por iniciativa debidamente motivada del consejero competente, podrá someterse a evaluación ambiental de planes o programas o a evaluación de impacto ambiental de proyectos, actividades o instalaciones cualquier actuación que, sin estar incluida en los anexos de la Ley, se considere que puede tener repercusiones

significativas sobre el ambiente (nuevo artículo 24.3). Una previsión que, sin duda, permite elevar el nivel de protección ambiental —y que por ello mismo puede considerarse compatible con la legislación estatal básica y con la adoptada en el ámbito competencial propio de la Comunidad—, pero que, sustentada solo sobre un concepto jurídico indeterminado —el de “repercusiones significativas sobre el medio ambiente” —, puede ser fuente de litigios por la inseguridad jurídica —y aun por el riesgo de arbitrariedad— en la apreciación de la significación y existencia de las repercusiones ambientales de un plan o proyecto determinados. En todo caso, parece que para justificar dichas repercusiones y motivar la necesidad de someter a evaluación ambiental planes o proyectos no contemplados en el anexo B, no deberían ignorarse los criterios de selección contemplados en la legislación estatal básica (los del anexo III).

Otra novedad, impulsada por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (que incorporó a nuestro ordenamiento la conocida como Directiva Bolkestein —Directiva 2006/123/CE—), es la supresión del visado por colegio oficial que venía exigiéndose en los informes de sostenibilidad ambiental, elaborados y firmados por profesionales con acreditada capacidad y solvencia técnica, que deben aportarse en el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas (art. 25.3.a).

Y la última modificación operada en la legislación cántabra de control ambiental integrado afecta al régimen de la comprobación ambiental, intervención administrativa residual que evalúa la incidencia ambiental de las actividades que no estén sujetas a autorización ambiental integrada ni a evaluación de impacto ambiental. Dichas actividades no pueden comenzar a funcionar sin que previamente se haya comprobado la efectividad de las medidas correctoras exigidas en cada caso, y dicha efectividad o conformidad queda reflejada en un acta de comprobación ambiental. Pues bien, en su redacción originaria la Ley aspiraba a comprobar la efectividad de las medidas correctoras de todas las instalaciones o actividades que estuvieran en funcionamiento en la región en un plazo de cuatro años (disposición transitoria 1ª.3). Pero el legislador tuvo luego que rendirse ante la realidad de los hechos —la incapacidad administrativa para revisarlo todo en ese plazo y el número de actividades e instalaciones abocadas al cierre—, y dicha previsión fue suprimida sin más (artículo 12 Ley 11/2010), aclarando ahora la reciente modificación —aunque se invocan razones de simplificación administrativa— que la citada acta de conformidad ambiental “será únicamente exigible

a aquellas actividades que vayan a iniciar su funcionamiento con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley”.

Por el artículo 25 de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas se han actualizado también, como se hace cada año, las tarifas del Canon de Saneamiento establecidas en el artículo 31.4 de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales, que han experimentado un incremento —más moderado que en años anteriores— del 3% (el incremento acumulado desde la entrada en vigor del Canon en 2003 es del 40%). En ese mismo porcentaje se han incrementado de modo general los tipos de cuantía fija de todas las tasas ambientales de la Comunidad (art. 6).

Y entre las modificaciones legales de interés ambiental que estamos reseñando están, por último, las referidas al ordenamiento urbanístico regional. El anterior Gobierno había promovido un cambio legal con el fin de permitir que pudieran aprobarse proyectos singulares de interés regional —figura de planeamiento supramunicipal cuyo impulso, tramitación y aprobación es de competencia autonómica, aunque puede ser promovido por la iniciativa pública o privada y sobre suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria— con fines residenciales, esto es, para la edificación de viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial, con una triple condición: (i) que el 100% de la superficie construida estuviera sometida al régimen de protección oficial; (ii) que al menos el 40% se sometiera al régimen general o un régimen equivalente; y (iii) que al menos el 10% estuviera en régimen especial o en un régimen equivalente. Pues bien, son estas limitaciones cuantitativas las que se han eliminado ahora, sin que en el preámbulo de la Ley se justifique de modo alguno su supresión (que facilita la inclusión de viviendas libres en esta clase de instrumentos urbanísticos).